

Kondisi Empiris dan Tantangan Administrasi Negara (Uyat Suyatna)**KONDISI EMPIRIS DAN TANTANGAN ADMINISTRASI NEGARA
DI MASA DEPAN****Uyat Suyatna**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pasundan
 Jl. Lengkong Besar No. 68 Bandung 40261
 e-mail: fisips@yahoo.com

ABSTRAK. Kondisi empiris menunjukkan bahwa pemerintahan telah gagal baik dalam teori maupun dalam prakteknya. Hal ini terjadi karena tidak adanya formula yang dapat mengatasi masalah-masalah negara selama era reformasi. Mengurangi cakupan aktivitas negara dan perluasan pasar tidak selamanya menjamin pemerintahan yang kuat dan kesejahteraan sosial. Hal ini disebabkan oleh pengurangan cakupan negara, pengikisan kedaulatan negara, dan negara yang lemah. Isu mewujudkan *strong political* dan *strong administration* dalam arti mewujudkan politik dan administrasi yang benar-benar mengabdikan pada kesejahteraan rakyat menjadi sangat *urgen*. Tantangan *public administration* ke depan adalah menemukan formula dan model yang tepat untuk menyelesaikan masalah-masalah seperti konflik KPK - Kepolisian - Kejaksaan Agung, konflik perbatasan, mergerisasi departemen/dinas, kepegawaian pusat/daerah, pelayanan publik untuk masyarakat miskin, penjagaan terhadap sumber daya alam dan kekayaan negara lainnya. Berdasarkan hal tersebut, tantangan terbesar administrasi negara masa depan adalah mengembangkan teori yang lebih kuat daripada penguatan negara dan memecahkan masalah lubang hitam dalam administrasi negara. Hal ini diperlukan tidak hanya teori emansipatif saja tetapi juga perspektif baru dari teori struktural, khususnya bagi negara-negara sedang berkembang.

Kata kunci: rekonstruksi, negara, teori, administrasi negara.

**EMPIRIC CONDITION AND GOVERNMENT ADMINISTRATION CHALLENGE
IN THE FUTURE**

ABSTRACT. Empiric Conditions shows that Government has failed both teoritically and practically. This happens due to the absence of formula to overcome the problems during reformation era. To lessen the implication of government activities and market extension does not always guarantee stay government and social welfare. This is due to the lack of government implication the erosion of government sovereignty and weak government. The issue to create strong politics and strong administration in the sense of politics and administration which is dedicated to people welfare is urgent. The challenge of public administration in the future is to find out the formula exact model to settle the problem like conflict

behind KPK- Police Force-and Supreme attorney, boundary conflict, department merger centre/regional employment, public service for poor people, protection natural resources and government riches. Based on these all the biggest challenges for the government in the future is to develop stronger theory than strengthening the government and to solve the black hole in government administration. This is required not only emancipation theory but also new perspective in structural theory, particularly in the developing countries.

Keyword: reconstruction, government, theory, government administration

PENDAHULUAN

Terorisme, meluasnya wabah penyakit, meningkatnya kemiskinan, meluasnya konflik, kekerasan dan perang sipil di abad millennium ini bukanlah hal-ikhwal yang berdiri sendiri. Fenomena tersebut merupakan gejala politik di mana negara sebagai institusi terpenting dalam masyarakat telah gagal menjalankan perannya. Menurut Fukuyama (2005) kegagalan semacam itulah yang menjadi ancaman terbesar bagi umat manusia di awal abad ke-21. kurangnya kemampuan negara di negara-negara miskin dan terbelakang mulai menghantui dunia maju jauh lebih langsung. Akhir Perang Dingin menyisakan sekumpulan negara gagal dan lemah yang terentang mulai dari Balkan hingga Kaukasus, Timur Tengah, Asia Tengah, Asia Selatan, dan Asia Tenggara. Keruntuhan atau kelemahan negara telah menciptakan berbagai malapetaka kemanusiaan dan hak asasi manusia sejak tahun 1990-an di Somalia, Haiti, Kamboja, Bosnia, dan Timor Timur. Untuk sementara waktu Amerika Serikat dan negara-negara sekutunya dapat berpura-pura bahwa persoalan ini hanyalah masalah lokal, namun tragedi 11 September 2001 membuktikan bahwa lemahnya negara juga merupakan suatu tantangan strategis besar.

Tulisan ini hendak menganalisis fenomena tersebut dengan teori besar yang selama ini dijadikan acuan pembangunan *public administration* di negara-negara di dunia pada akhir abad ke-20 yaitu teori *governance*. Pandangan *governance* yang sangat dipengaruhi oleh kaum pro pasar menghendaki pengurangan peran negara sebagai reaksi atas bentuk statisme. Kaum liberal sebagaimana dalam paket "Konsensus Washington" menyodorkan alternatif deregulasi, debirokratisasi, privatisasi dan semacamnya yang intinya memangkas intervensi ekonomi negara ke tingkat yang minimal. Konsep-konsep yang amat terkenal merepresentasikan pemikiran ini seperti *Neoliberalism* (Rodrik, 1977), *Reinventing Government* (Osborn dan Gaebler, 1999), dan *Banishing Bureaucracy* (Osborn dan Plastrick, 1988), dan King & Stivers (1998) menyebut era ini sebagai "*Anti Government Era*" sebagai jargon yang menggambarkan turunnya level kepercayaan publik kepada pemerintah pada titik nadir dan konsep *governance* adalah "*antidote*" (penawar racun) yang sangat ampuh untuk melukiskan kehendak perubahan ini.

Konsep-konsep tersebut pada akhirnya memunculkan problematika baru yang tidak pernah terpikirkan sebelumnya oleh pencetus Konsensus Washington yaitu bersamaan dengan berkurangnya peran negara dalam ekonomi juga terkait dengan merosotnya kapasitas negara untuk melakukan fungsinya yang memang perlu sebagaimana awal mula tujuan negara itu dibentuk dan akibatnya, pemangkasan aktivitas negara dan memberikan peluang yang lebih besar pada pasar gagal memberikan jaminan kesejahteraan bagi rakyat. Desentralisasi dan distribusi otonomi kekuasaan pada *state*, *private sector*, dan *civil society* dalam implementasi *governance* justru telah memperlemah kekuatan lembaga *state*, menciptakan hubungan kolusif antara *state* dan *private sector* karena meningkatnya *pressure* pelaku swasta padanya. Hal terakhir inilah yang pada akhirnya menyebabkan gejala apa yang disebut dengan kegagalan negara dengan akibat yang menyedihkan sebagaimana di atas. Fakta ini juga sekaligus membuktikan bahwa di level empiris reformasi ekonomi liberal melalui *symbol governance* yang diusung oleh kelompok pro pasar telah gagal memberikan janjinya.

LAHIRNYA KONSTRUKSI TEORI *GOVERNANCE*

Lahirnya konsep *governance* sangat kental dipengaruhi oleh problematika *public administration* yang terjadi di Amerika Serikat pada tahun 1990-an di mana birokrasi dianggap gagal menjalankan peranannya. Institusi publik yang seharusnya mempermudah rakyat mendapatkan layanan justru membebani inefisiensi dalam wujud pelayanan yang berbelit-belit (*red tape*), korupsi, dan *big bureaucracy*. Karena itulah gerakan perubahan terjadi secara besar-besaran untuk mendefinisikan birokrasi pemerintah. Sehingga pada saat itu semua politisi maupun akademisi beramai-ramai melakukan kritik terhadap pemerintah dan menawarkan resep baru yang disebut dengan *governance*. Dari sini tampak bahwa lahirnya konsep *governance* merupakan *positive meaning* yang oleh kalangan akademisi maupun masyarakat umum lebih diterima, sah, dan mungkin "lebih baik" ketika pemerintah dan birokrasi dipandang buruk, lambat, kurang kreatif, dan penuh korupsi. Ini nampak dari fenomena di Amerika Serikat ketika itu di mana semua kandidat gubernur berjanji untuk melakukan *reinventing government* sesuai dengan prinsip-prinsip *governance*, termasuk gubernur Arkansas, Bill Clinton, yang mempelopori konsep ini sebagai alat politik dalam pemilihan presiden. Ini seiring dengan publikasi bukunya Osborn dan Gaebler's yang amat fenomena disaat itu yang berjudul *Reinventing Government* pada tahun 1992. Konsep ini sangat berpengaruh pada kampanye Clinton-Gore yang mengusung konsep *new fusion of public administration* yang konsep utamanya adalah reformasi *government* ke *governance*.

Mengurangi ukuran sektor negara yang merupakan tema sentral dan tujuan mula dari konsep *governance* sebagaimana tuntutan warga negara Amerika Serikat di atas juga seiring dengan fenomena dunia tahun 1990-an di mana dekade ini merupakan tahun-tahun kritis negara-negara terutama bekas komunis, Amerika

Latin, Asia, dan Afrika keluar dari kekuasaan otoriter (Fukuyama, 2005). Sektor negara di negara-negara yang menganut sistem otoriter harus dipangkas secara besar-besaran karena dipandang tidak efektif dan sumber dari inefisiensi dan korupsi. Kewenangan selanjutnya diserahkan kepada pasar. Demokrasi liberal dan kapitalisme global menjadi konsep utama era ini (Lihat Fukuyama, 1992, Huntington, 1993).

Sebagai tanggapan dari perkembangan paradigma ini, maka lembaga-lembaga donor internasional seperti Bank Dunia, IMF, dan Amerika Serikat membuat kesepakatan yang berisi serangkaian langkah yang dimaksudkan untuk mengurangi derajat campur tangan negara dalam persoalan ekonomi. Paket ini kemudian oleh salah satu perumusanya (Williamson, 1994) disebut sebagai Konsensus Washington dan oleh pengkritiknya disebut sebagai "neoliberalism". Dari sinilah kemudian Bank Dunia dan UNDP mulai mengenalkan konsep "*governance*" dan variannya seperti "*good governance*" dan "*good corporate governance*" sebagai bagian dari program-program yang dibiayai dengan utang mereka. Konsep ini semakin mengemuka tak kalah terjadi gelombang krisis ekonomi yang dilakukan oleh spekulasi valas terbesar, George Soros, di akhir tahun 1997 yang mampu menghancurkan sendi-sendi perekonomian di beberapa negara dunia ketiga. Sehingga sejak mulai itu para ilmuwan dan *literature-literature public administration* dan manajemen banyak menulis tentang konsep *governance*.

Berbagai *literature public administration* dapat ditelusuri bahwa konsep *governance* sebenarnya bersumber dari dua teori besar yaitu teori kelembagaan dan teori jaringan (Frederickson, 1997; Osborn dan Gaebler, 1992; Landou, 1991; Pye, 1992). Inti dari teori *governance* adalah koordinasi, kolaborasi, dan penyebaran kekuasaan di mana kekuasaan yang semula didominasi oleh negara didistribusikan kepada aktor-aktor di luar negara yang ada di sektor swasta maupun masyarakat sipil. *Governance* sebagai *public administration* diartikan sebagai cakupan yang luas mengenai tipe organisasi dan institusi yang berhubungan satu dengan yang lainnya dalam melakukan berbagai kegiatan publik. Sebagaimana Frederickson (1997) menjelaskan bahwa *governance* merupakan konsep generik dalam artian tidak hanya dipakai dalam terminologi pemerintah saja. Menurutnya *governance* merupakan metafor yang diterima untuk mendeskripsikan pola interaksi antara berbagai organisasi atau *networks*. Dalam khasanah *public administration*, *governance* dipahami sebagai *networks* antara pemerintah dalam arti *state* dengan aktor-aktor lain di luarnya. Sosok *governance* dalam pengertian ini digambarkan sebagai sistem yang di dalamnya diterapkan pola manajemen multi organisasi. Dalam pola manajemen ini simbol otoritas sebagaimana dikuasai oleh pemerintah tidak ada lagi. Sebagaimana dijelaskan dalam buku "*Governance Without Government*": Order and Change in World Politics" karya Rosenau dan Czempiel tahun 1992 bahwa dalam konsep ini *state* menjadi mitos dan realitas *order* dan otoritas adalah pada multi organisasi. Ini dikarenakan dalam *governance* ada jejaring seperti pemerintah,

nonpemerintah, ditujukan untuk profit maupun nonprofit, dan parastatel sehingga *domain public administration* dalam pengertian ini menjadi luas.

Dapat dipahami bahwa *state* hanya memiliki peran otoritas yang terbatas yaitu peran otoritas politik dalam menjaga tata sosial dalam wilayah tertentu dengan organisasi pelaksana kekuasaan eksekutif sedangkan *governance* mempunyai arti yang lebih luas. Karena itu, King dan Stivers (1998) menjelaskan bahwa *governance* merujuk pada konsep "*governance is us*" artinya memerintah dalam arti siapa yang memerintah sebenarnya adalah kita semua. Dalam ilmu *public administration*, pemaknaan ini ditandai dengan pergeseran makna negara ke makna publik. Pergeseran makna ini menurut Thoha (2002) merubah filosofi pemerintahan dari sarwa negara ke sarwa publik. Makna publik dalam konsep ini berarti luas tidak hanya kelompok kepentingan melainkan warga negara (*citizen*). Sehingga kata kunci dari *governance* dalam pengertian ini adalah adanya pluralitas pelaku, kekuasaan yang menyebar, dan pengambilan keputusan bersama (desentralisasi) dalam mengelola tata pemerintahan.

Warna demokrasi liberal dan kapitalisme dari teori *governance* tampak dari penjelasan salah satu pemikir dari teori ini yaitu Rhodes (1997). Ia menjelaskan bahwa salah satu ciri dari *governance* adalah organisasi *networks*. Ini merupakan tuntutan dari lingkungan pasar yang menghendaki organisasi memiliki efektivitas dan efisiensi melalui pertukaran sumber daya antar organisasi. Lebih lanjut ia menjelaskan karakteristik organisasi *networks* yaitu (1) interdependensi, (2) interaksi terus-menerus antar organisasi yang terlibat dalam *networks* dalam rangka pertukaran sumber daya dan negosiasi dalam berbagai sumber daya, (3) interaksi seperti halnya permainan yang diikat dalam kepercayaan dan negosiasi yang ditetapkan dan disetujui oleh masing-masing organisasi, dan (4) tidak ada kewenangan yang mutlak, *networks* mempunyai derajat yang signifikan dengan otonomi tiap organisasi. Di dalam *governance*, pemimpin merupakan *entrepreneur policy* yang bekerja dalam *setting* yang lebih politis, cepat berubah, resiko yang tinggi, lebih kreatif dan *empowered*. Tetapi kurang terorganisasi, hirarkhis, berpedoman pada aturan, dan manajerial sebagaimana prinsip administrasi tradisional. Lebih lanjut, Jessop (2000) menjelaskan konsep "*heterarchy*" sebagai pola hubungan antara *market* dan *state*. Menurutnya *governance* menolak sifat anarkhis dari pasar dan kekakuan prosedur dari pemerintah sehingga pola hubungan dalam *governance* adalah "*heterarchy*". Penjelasan identifikasi *governance* yang sangat pro pasar dilakukan Osborn dan Gaebler ketika mereka membedakan antara konsep ini dengan birokrasi. Menurutnya ciri-ciri *governance* meliputi *steering, empowering, competition, mission driven, funding outcomes, customer driven, earning, preventing, teamwork/participation*, dan *market*. Sebaliknya ciri birokrasi adalah *rowing, service, monopoly, role driven, budgetting inputs, bureaucracy driven, spending, curing, hierarchy*, dan *organization*.

Menurut Bank Dunia ada tiga domain dari *governance* yaitu *state, private sector, dan civil society* yang saling berinteraksi dan menjalankan fungsinya masing-masing. Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik

dan hukum yang kondusif, sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan, sedangkan *society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, dan politik, termasuk mengajak kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial dan politik. Dalam domain tersebut *governance* mempunyai tiga kaki (*three legs*) yaitu *economic*, *political*, dan *administrative*. *Economic governance* meliputi proses-proses pembuatan keputusan (*decision making processes*) yang memfasilitasi aktivitas ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. *Economic governance* mempunyai implikasi terhadap *equity*, *equality*, dan *quality of life*. *Political governance* adalah proses-proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan. Karena itu, *good governance* merupakan kondisi yang menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi, dan keseimbangan peran, serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh tiga komponen yaitu pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada disektor swasta (Taschereau dan Campos, 1997; UNDP, 1997), dan kalau yang terjadi sebaliknya disebut *bad governance*. Berdasarkan uraian tersebut tampak bahwa teori *governance* merupakan teori yang sarat akan nilai (*value laden*). Nilai-nilai tersebut adalah keberpihakan pada pasar, distribusi kekuasaan dan delegasi kewenangan yang luas, kolaborasi dan koordinasi dalam simbiosis yang mutualistik. *Governance* merupakan *positive meaning* atau simbol ketika semua orang menganggap birokrasi dan pemerintah itu tidak mampu menjalankan perannya dengan baik. Ia dianggap sebagai jalan keluar terbaik dari problema pemerintahan tetapi juga penuh dengan nuansa politik berupa keinginan kuat kaum pro pasar dan negara-negara kapitalis untuk berperan lebih besar.

KRITIK TERHADAP TEORI *GOVERNANCE*

Sebagaimana tren model pakaian ketika muncul model baru yang sangat menarik, maka orang beramai-ramai akan membeli dan memakainya tanpa melihat apakah model pakaian itu sesuai dan akan menambah penampilan si pemakai menjadi lebih baik. Bagi si pemakai model baru akan memiliki kekuatan emosi lebih besar dibandingkan pertimbangan yang lain yang lebih seksama. Begitu pula dengan teori *governance*, teori ini seringkali kita gunakan sebagai teori yang memiliki kekuatan emosi (*emotive power*), sehingga kita tidak memberikan perhatian yang serius terhadap maknanya yang fundamental.

Asalnya teori ini memang kental terhadap keinginan Amerika Serikat dan lembaga donor internasional untuk menyebarkan ide demokrasi liberal dan kapitalisme global sebagaimana ada dalam paket Konsensus Washington dan rupanya ide inilah yang pada akhirnya menonjol diterapkan daripada dinilai lainnya. Evans (1989) menjelaskan hal tersebut telah menghasilkan apa yang disebut sebagai perilaku "*predator*", di mana sebagian besar sumberdaya masyarakat dicuri oleh satu atau sekelompok individu. Dalam kasus-kasus lain kolusi antara pemerintah dan sektor swasta telah membawa kerugian besar bagi

masyarakat. Bahkan menguatnya sektor swasta telah mampu mengontrol kebijakan-kebijakan pemerintah. Contoh kasus ini adalah paket IMF dan Bank Dunia yang memaksa negara pengutang untuk membuka pintu bagi kemudahan perusahaan multinasional seperti Exxon Mobil Oil, P and G, Adidas, GAP bahkan sampai waralaba multinasional seperti McDonald dan sebagainya beroperasi di negara mereka. Fakta membuktikan bahwa penghasilan perusahaan-perusahaan multinasional telah melebihi *Product Domestic Bruto* negara-negara miskin di mana mereka beroperasi untuk mengeksploitasi sumberdaya alam dan manusia untuk perusahaan. GAP yang dikuasai oleh segelintir orang misalnya penghasilan pertahunnya dua kali lipat PDB Afrika Selatan yang jumlah penduduknya ratusan ribu jiwa. Kecenderungan ini sebenarnya sejak awal telah dikritik secara keras bukan hanya mereka yang anti globalisasi melainkan juga para ilmuwan ekonomi yang sangat paham tentang itu seperti peraih Nobel ilmu ekonomi Stiglitz (2002).

Kritik utama terhadap teori ini adalah pada asumsi yang dibangun dalam distribusi otonomi kekuasaan pada *state*, *private sector*, dan *civil society*. Teori ini rupanya belum menyediakan formula yang tepat untuk memecahkan persoalan mengenai negara. Pengurangan peran negara dan pendistribusian ke pelaku lain dan pasar tidak selalu menjamin sehatnya negara dan kesejahteraan rakyat. Asumsinya karena pasar akan menyusutkan aturan dan kekuatan *government* itu sendiri ketika domain administrasi negara menjadi sesuatu yang penting. Bersamaan dengan itu akan terjadi penyusutan kapasitas institusi publik secara drastis sehingga institusi ini menjadi lemah. Dengan demikian pengurangan peran negara secara bersamaan justru telah menurunkan kapasitas negara, mengikis kedaulatannya, dan akhirnya melemahkan negara. Merujuk hal ini dapat diajukan beberapa pertanyaan kritis untuk mendekonstruksi asumsi ini adalah Apakah lebih penting mengurangi lingkup negara atau meningkatkan kekuatan negara? Apakah yang lebih mendasar antara privatisasi atau pemerintah yang berdasarkan hukum? Mana yang lebih bisa menjamin kesejahteraan bagi rakyat? Fukuyama (2005), pemikir sosial yang pro demokrasi liberal dan kapitalis sekalipun, dengan tegas memberikan jawaban sudah pasti meningkatkan kekuatan negara dan membuat pemerintah yang berdasarkan atas hukum jauh lebih penting dan lebih mampu menjamin kesejahteraan rakyat.

Praktek proses pendistribusian kewenangan dalam pemerintah yang dianjurkan oleh teori *governance* sangat tampak bahwa entitas negara dalam memerintah sebenarnya tidak dapat dipisah-pisahkan. Memberikan kewenangan kepada sektor swasta untuk menguasai perekonomian dibanyak hal semakin memperlemah *bargaining* politik negara. Praktek kolusi antara pemerintah dan kelompok pengusaha memunculkan birokrasi pelayan penguasa modal. Menyatunya kelompok ini pada akhirnya merugikan rakyat. Ini sudah menyalahi teori besar hakikat dibangunnya negara, misalnya teori kontrak sosial tentang latar belakang eksistensi negara sebagaimana dijelaskan Rosseau bahwa tanggungjawab terbesar negara adalah melayani rakyat karena ia terikat kontrak sosial dengan rakyat. Karena itu dalam prakteknya proposal untuk reformasi yang

diajukan oleh *governance* seringkali *oversold and hyperbolic*. Para reformis selalu mengatakan bahwa dengan *governance* "pemerintah akan bekerja lebih baik dan *cost less*". Seperti halnya di Amerika Serikat ketika konsep ini dianggap sebagai jalan reformasi yang benar, kala itu para reformis di Amerika Serikat menjelaskan dengan memangkas 250 ribu posisi birokrasi federal dan menggantikannya dengan *downsizing*, *outsourcing*, dan *contracting* maka pemerintah akan dapat bekerja lebih baik. Para pengkritik kebijakan ini secara pedas mengatakan bahwa reduksi yang sangat tajam justru akan melubangi kekuatan bekerja pemerintah federal dan mengurangi kapasitasnya untuk efektif serta menyusutkan memori institusionalnya. Pola *staffing* dan pemberdayaan dan pengembangan *agency* sebenarnya jauh lebih menguntungkan dibandingkan dengan cara-cara ini.

Asumsi yang dibangun dari teori *governance* lebih menitikberatkan pada koordinasi institusi, kreativitas entrepreneurship, eksperimen, pengambilan resiko, menitikberatkan pada pilihan, kompetisi, dan perspektif biaya keputusan. Maka corak dari manajemen *agency* dan organisasi yang sangat berharga seperti *order*, *predictability*, *stability*, *responsibility*, *fairness* dan *equity* terabaikan ketika hal itu digunakan sebagai kriteria dalam politik yang demokratis dan birokrasi yang efektif (Frederickson, 1997). Mengelola administrasi publik akan sangat berbeda dengan organisasi *private* karena dalam organisasi *public* dibutuhkan kepastian sehingga stabilitas politik tetap terjaga. Eksperimentasi dan pengambilan resiko sebagaimana layaknya dilakukan dalam organisasi swasta justru akan menyebabkan menurunnya kepercayaan dan kredibilitas pemerintah.

Hal lain yang mendasar dari teori ini adalah multi pelaku, desentralisasi, kolaborasi, koordinasi dalam *networks*. Ini semua menghendaki adalah *delegated discretion*. Asumsi-asumsi ini masih menyisakan sejumlah pertanyaan kritis untuk mengkonstruksi bangunan teori *governance*. Bagaimana *delegated discretion* itu harus dilakukan supaya menjamin kesejahteraan rakyat? Seberapa besar porsi yang harus didistribusikan? Apakah ada panduan umum untuk itu? Ataupun hal itu sangat *time specific*, *value loaded*, *culture specific*, dan *country specific*. Menurut Fukuyama (2005) dan pandangan para ilmuwan administrasi pembangunan tentunya tidak suatu pandangan yang umum dan bahkan tidak ada teori yang menjawab itu. Karena itu para ahli ilmu administrasi pembangunan menyebutnya sebagai "seni" dan Fukuyama dalam tulisannya pada *Jurnal of International Affairs Volume 58* terbitan *Columbia University Scholl of International Affairs* tahun 2004 yang berjudul "*why no science in public administration*" menyebutnya sebagai "*black hole in public administration*". Dengan demikian dari persoalan ini dapat dikatakan bahwa salah satu kegagalan dari teori *governance*. Kegagalannya adalah untuk menyingkap dimensi-dimensi berbeda dari kenegaraan dan memahami bagaimana mereka terkait dengan pembangunan suatu negara.

REKONSTRUKSI TERHADAP TEORI *GOVERNANCE*

Kontroversi mengenai ukuran dan kekuatan negara yang pasti merupakan isu sentral untuk merekonstruksi *governance*. Para ahli ekonomi yang mendukung

reformasi ekonomi liberal memahami hal ini dengan sangat baik dalam teori. Namun penekanan relatif pada masa ini sangat berpusat pada pengurangan aktivitas negara yang seringkali dapat dikacaukan atau dengan sadar disalahartikan sebagai usaha memangkas kemampuan negara secara keseluruhan. Agenda pembangunan negara, yang paling tidak sama pentingnya seperti agenda pengurangan peran negara hampir tidak diberi banyak penekanan atau pemikiran. Fukuyama (2005) menjelaskan peran negara harus dipahami dalam dua dimensi yaitu (1) cakupan (*scope*) aktivitas negara maupun kekuatan, yang mengacu pada berbagai fungsi dan tujuan berbeda yang dijalankan pemerintah; (2) kekuatan (*strength*) negara atau kemampuan negara merumuskan dan mengimplementasikan berbagai kebijakan serta memberlakukan undang-undang secara bersih dan transparan. Teori ini disebut juga sebagai kemampuan kelembagaan. Lebih lanjut Fukuyama (2005) menjelaskan bahwa kebingungan dalam pemahaman kita tentang negara adalah teori kekuatan seringkali dipakai untuk mendeskripsikan sekaligus dua dimensi tersebut. Berdasarkan dua dimensi tersebut dapat diidentifikasi dan ditempatkan posisi negara-negara, yaitu (1) negara dengan lingkup fungsi negara yang terbatas dengan efektivitas kelembagaan yang kuat. Sebagaimana besar ahli ekonomi menjelaskan bahwa hal ini merupakan tempat yang paling optimal untuk mewujudkan keberhasilan ekonomi sekaligus keadilan sosial; (2) negara dengan lingkup fungsi negara yang kuat dengan efektivitas kelembagaan yang kuat. Seperti Amerika Serikat, Jepang, dan negara-negara Eropa lebih mengorbankan keadilan sosial; (3) negara dengan lingkup fungsi negara yang terbatas dengan efektivitas lembaga yang rendah. Contoh negara Sierra Leone; (4) negara dengan lingkup fungsi negara banyak dengan efektivitas kelembagaan yang terbatas. Apa yang terjadi di negara-negara berkembang seperti di Indonesia, Brazil, dan Turki, yang menunjukkan di dalam ketidakefektifan lembaga negara dengan keinginan ambisius menjalankan berbagai aktivitas. Yang perlu digarisbawahi adalah penguasaan cakupan negara terhadap aktivitas-aktivitas bukanlah merupakan hal yang salah dan tidak selalu menghasilkan hasil negatif bagi pembangunan ekonomi. Ini akan sangat tergantung pada kekuatan negara dalam arti sejauhmana negara mampu memberikan jaminan bagi kesejahteraan rakyat. Jepang dan Prancis merupakan contoh terhadap kondisi ini.

Lebih jauh Fukuyama (2005) menjelaskan 4 jalan reformasi yang ditempuh oleh negara-negara berdasarkan cakupan (*scope*) dan kekuatan (*strength*), yaitu (1) mengurangi cakupan aktivitas negara maupun kekuatan negara sambil meningkatkan kekuatan negara; (2) mengurangi cakupan aktivitas kekuatan negara secara bersamaan mengurangi kekuatan negara; (3) mengurangi cakupan aktivitas negara saja; (4) menambah kekuatan negara saja. Persoalan negara-negara yang gagal dalam proses transisi reformasi selama ini adalah mereka dituntut untuk mengurangi cakupan (*scope*) aktivitas negara maupun kekuatan bersamaan dengan tekanan untuk mengurangi kekuatan negara yang akan jenis-jenis baru kemampuan negara yang lemah atau tidak ada. Berdasarkan hal ini

dapat disimpulkan di mana letak rekonstruksi aplikasi *governance* harus dilakukan. Penguatan negara justru merupakan hal yang paling utama dibandingkan perluasan liberalisasi pasar. Karena selama ini implementasi *governance* lebih ditujukan kepada mendorong privatisasi, misalnya BUMN diprivatisasi, perusahaan di sektor strategis sebagian besar sahamnya dikuasai swasta bahkan asing, contohnya Telkom, Indosat serta kapitalisme global tanpa memperhatikan aspek penting yaitu kekuatan negara yang justru bisa menjamin keadilan sosial dan kesejahteraan rakyat khususnya di negara-negara berkembang.

TANTANGAN ILMU ADMINISTRASI NEGARA MASA DEPAN

Upaya mengkonstruksikan *governance* merupakan pekerjaan rumah bagi ilmuwan *public administration* ke depan. *Governance* merupakan rekonsiliasi terhadap dikotomi kuno dari administrasi dan politik (Frederickson, 1997). Untuk mengawinkan administrasi dan politik dibutuhkan *strong political* dan *strong administration*, tanpa itu proses rekonsiliasi akan gagal. Bagaimana jalan mewujudkan itu? Inilah yang menjadi tantangan besar bagi *public administration* di saat ini maupun di masa depan. Khusus di tanah air, fenomena ini telah meluas sejak diimplementasikannya Undang-undang Otonomi Daerah maupun kebijakan pemekaran wilayah. Isu mewujudkan *strong political* dan *strong administration* dalam arti mewujudkan politik dan administrasi yang benar-benar mengabdikan pada kesejahteraan rakyat menjadi sangat *urgen*. Tantangan *public administration* ke depan adalah menemukan formula dan model yang tepat untuk menyelesaikan masalah-masalah seperti konflik birokrasi: Kepolisian – KPK – Kejaksaan, konflik perbatasan, mergerisasi departemen/dinas, kepegawaian pusat/daerah, pelayanan publik untuk masyarakat miskin, penjagaan terhadap sumberdaya alam dan kekayaan negara lainnya, pengaturan investor lokal dan internasional di daerah menjadi sangat penting.

Tantangan *public administration* ke depan adalah untuk memperkuat negara dari pemerintah pusat sampai pemerintah daerah. Persoalan tersebut semakin rumit karena selama ini tidak ada satu panduan dan jaminan bahwa praktek terbaik lembaga negara di negara-negara maju dapat ditransferkan ke negara-negara berkembang. Inilah yang disebut sebagai "lubang hitam (*black hole*)" dalam *public administration* sebagaimana dijelaskan di atas. Sehingga tentu saja akan membawa implikasi bagi teori *public administration* untuk memikirkan kembali pengajaran tentang *public administration* yang baik dan bagaimana membangun lembaga dalam hal ini negara yang kompeten. Seperti yang dikatakan oleh Fukuyama (2005) "*On the other, if it is more of an art teaching good public administration and setting up competent public agencies will be much more problematic.*" Tentunya problematika-problematika serius tersebut akan muncul tak kalah ketika mendiskusikan kembali bagaimana membangun sebuah model negara atau institusi publik yang kuat dalam arti bisa memberikan jaminan bagi kesejahteraan dan keadilan sosial. Ini membutuhkan pemikiran yang mendalam dan kritis baik ditataran teori maupun praktis karena sebagian besar teori *public*

administration yang menjadi panduan umum bagi pengajaran *public administration* tanah air berasal dari pengalaman *public administration* barat.

Tantangan pembangunan teori *public administration* sangat *urgen* khususnya bagi negara-negara yang berada dalam kuadran IV karena harus memikirkan jalan reformasi bagaimana yang cocok dan tepat bagi kemajuan negara. Jalan tersebut bukanlah meniru jalan negara-negara barat sebagaimana yang terjadi selama ini, akan tetapi yang sesuai dengan nilai dan tujuan negara yang di yakini masing-masing negara. Contoh negara yang dipandang berhasil melakukan ini adalah China dan India. Lebih jauh lagi dalam literatur-literatur tentang *Post Colonial Theory*, misal bukunya Leela Ghandi tahun 1998 yang berjudul *Postcolonial Theory: A Critical Introduction*, di dalamnya mengatakan bahwa selama ini teori-teori selalu dikuasai dan menjadi hegemoni bangsa barat untuk menjajah bangsa-bangsa miskin. Ini akan menjadi pertanyaan menarik kenapa ide-ide privatisasi dan pemberian otoritas yang lebih luas pada swasta yang sering muncul sebagai bagian dari pelaksanaan *governance* selalu menjadi prasyarat ADB, Bank Dunia, maupun lembaga donor lainnya dalam memberikan bantuannya kepada negara-negara miskin. Karena itulah saatnya teori emansipatif dalam administrasi negara harus menjadi arus utama untuk dikembangkan.

Selain itu, analisis struktural akan kembali menjadi wacana menarik dalam rangka penguatan negara ke depan, karena setelah tragedi Wall Trade Centre tampak adanya keinginan kuat AS sebagai polisi dunia untuk memperlemah negara-negara yang dianggap mengancam keberadaannya. Politik memperlemah negara dan mempengaruhi negara lain untuk melakukan apa yang menjadi kehendak model pemerintahan ala AS atau yang lebih dikenal sebagai "unilateralisme" akan menjadi strategi politik dunia ke depan yang sekaligus bisa menjadi peluang dan ancaman besar. Sehingga dekonstruksi terhadap *governance* dalam *International Public Administration* harus dibangun. Kondisi tersebut bersamaan dengan makin pesatnya laju perkembangan teknologi informasi yang membut persoalan teori jaringan dalam administrasi negara menjadi semakin kompleks.

SIMPULAN

Sebagai teori, *governance* amat dipengaruhi oleh ide demokrasi liberal dan kapitalisme global. *Governance* mempunyai kelemahan mendasar karena belum menyediakan formula yang tepat untuk memecahkan persoalan mengenai negara. Ini justru telah menyebabkan kegagalan negara ketika mengaplikasikan konsep ini yang pada akhirnya menimbulkan akibat yang menyedihkan. Karena itu tantangan terbesar administrasi negara ke depan adalah memperkuat negara dan memecahkan persoalan lubang hitam administrasi negara. Khususnya bagi negara-negara berkembang diperlukan teori emansipatif untuk keluar dari hegemoni teori-teori barat. Selain itu kajian teori struktural diperlukan pula untuk menghasilkan konsep *governance* di tataran *International Public Administration*.

DAFTAR PUSTAKA

- Frederickson, George. 1997. *The spirit of Public Administration*, San Francisco: Jossey- Bass, USA.
- Fukuyama, Francis. 2005. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Baru Abad 21*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Fukuyama, Francis. 2005. *State-Building: Governance and World Order the 21st Century*.
- Fukuyama, Francis. 2004. *Why not science in public administration?* Jurnal of International Affairs, Vol. 58, 2004. Colombia: Columbia University School of International Public Affairs.
- Gandhi, Leela. 1998. *Postcolonial Theory: A Critical Introduction*. Sage Publication.
- Huntington, Samuel. 1993. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Aklahoma City: University of Aklahoma Press.
- Yessof, 2002. *The Theory of Governance: The Search for Universal Principle*. Public Management Review Volume 3.
- King, Cheryil Simrell & Steverds Camilia. 1998. *Government is Us: Public Administration in an Anti Governments Era*. London, New Delhi: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher.
- Osborn, David & Gaebler. 1996. *Ted, Re-Inventing Government*, M. A. Addison Wesley.
- Rodrik, Dani. 1997. *Has Globalization Gone Too Far?* Washington D. C. Institute for International Economics.
- Rodesh, R. A. W. 1994. *The New Government: Governing Without Government*. Political Studies XLIV, 652 – 667.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Thoha, Miftah. 2000. *Peran Ilmu Administrasi Publik Dalam Mewujudkan Tata Kepemerintahan yang Baik*, Orasi Ilmiah, disampaikan pada pembukaan kuliah PPS UGM Tahun Akademik 2000, 4 September 2000.
- Williamson, John. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington DC. Institutes for International Economics.